

Fornybar Norges innspill til Naturrisikoutvalget

Naturrisikoutvalget ble oppnevnt av regjeringen i juni 2022 og skal levere sin utredning (NOU) innen 31. desember 2023. Naturrisikoutvalget gjennomførte tirsdag 28. februar et webinar for å orientere om arbeidet og for å invitere parter til å gi skriftlige innspill. Fornybar Norge takker for invitasjonen.

Fornybar Norge er en landsomfattende interesse- og arbeidsgiverorganisasjon for hele fornybarnæringen. Vi jobber for fornybare og bærekraftige energiløsninger som bidrar til å kutte klimagassutslipp og skape nye arbeidsplasser og inntekter for Norge. Vi har medlemmer i hele verdikjeden, inkludert fornybar energiproduksjon på land og til havs, nettselskaper, entreprenører, strømsalg, leverandører og rådgivere.

Fornybar Norge besvarer her spørsmålene fra Naturrisikoutvalget og ser fram til utvalgets utredning. Fornybarnæringen utnytter naturressurser for å møte samfunnets behov for sikker, fleksibel og fornybar kraft. Fornybarnæringen er også en viktig del av klimaløsningen. Økt produksjon av fornybar energi, som erstatter kraft fra fossile kilder, er nødvendig for å begrense klimaendringene og vil dermed begrense klimaendringenes påvirkning av natur.

Fornybarnæringen møter i stor grad et modent regelverk og godt etablerte tillatelsesprosesser. I en tid med økt behov for fornybar kraft, ref blant annet *NOU 2022:6 Nett i tide om utvikling av strømmettet* og *NOU 2023:3 Mer av alt – raskere* er vi opptatt av kunnskapsbasert beslutninger. Så vil vi også peke på at det kan være en risiko for at raske prosesser kan øke den direkte naturrisikoen, men også at det er overgangsrisiko for næringen knyttet til prosesser, utredningskrav mv. Fornybarnæringen vil understreke behovet for dialog og godt samarbeid mellom næring og myndigheter slik at lover, forskrifter og prosesser støtter en utvikling av mer fornybar kraft tilpasset naturen.

Fornybar Norges svar på de åtte spørsmålene utvalget særlig ønsker innspill på

HVORDAN NORSKE AKTØRER SER PÅ NATURRISIKO I DAG

1. Når og hvordan opplever dere naturrisiko som vesentlig for deres virksomhet?
Hva er mest vesentlig, avhengighet av natur, påvirkning på natur eller andre forhold?

Tap av natur og påvirkning av naturlige og naturpregete arealer og naturprosesser er en stor trussel mot naturmangfold og natursystemer. Produksjon og distribusjon av kraft påvirker natur gjennom blant annet arealbeslag, oppstykkning av naturområder, endret vannføring og vannstand, støy og økt ferdsel, og slik kan fornybarnæringens aktiviteter være en risiko for natur. Fornybar Norge erkjenner denne risikoen og jobber målrettet sammen med våre medlemmer, forskningsmiljøer og forvaltningen for å redusere denne risikoen. I noen tilfeller foregår næringens aktiviteter i områder som er lite berørt av andre tekniske inngrep og aktiviteter, mens aktivitetene i andre områder er tett knyttet til øvrig infrastruktur og samfunnsaktiviteter og utgjør en del av en total sum-virkning. Fornybarnæringen møter i stor grad et modent regelverk og godt etablerte tillatelsesprosesser. Vannkraften har møtt konsesjonskrav om miljøtilpasning i mange ti-år og vi erfarer tilsvarende krav også på andre produksjonsformer og nettvirksomhet. Næringen ønsker å levere på samfunnets krav og forventning. Engasjementet for forskning og innovasjon er derfor høyt og flere selskap presterer derfor også utover krav som stilles i tillatelsene.

Den økte oppmerksomheten på naturverdier og naturrisiko med tilhørende mål om økt vern og restaurering gir næringen sterke insentiver for å fortsette samarbeid med forskningsmiljøer og forvaltning for å finne de beste løsningene med minst naturpåvirkning. Energikommisjonens rapport *Mer av alt – raskere* (NOU 2023:3) beskriver behovet for økt fornybar kraftproduksjon og mer nett, men peker også på at *En stor utfordring fremover blir å bygge ut mye fornybar kraftproduksjon og samtidig ta vare på naturverdiene og naturgodene som vi er sterkt avhengig av* (s. 104). Rapporten understreker viktigheten av samfunnsaksept for å få den nødvendige utviklingen, og her pekes det på deling av verdiskaping og påvirkning av miljø og natur som viktige elementer for samfunnsaksept, og det pekes på at *I Norge har særlig fysiske inngrep, som påvirker landskapet og som fører til økt trafikk og støy, stor betydning. Synlighet av vindkraftanleggene og virkninger på det biologiske mangfoldet er andre forhold som blir vektlagt.*

Vi har tradisjon for at grundige utredninger ligger til grunn for konsesjoner og tillatelser i Norge. Nå understrekes behovet for økt tempo i konsesjonsprosesser fra mange parter og fornybarnæringen er blant de ivrigste for å få opp tempoet. I denne situasjonen er det både risiko for at beslutninger blir fattet på mangelfullt faglig underlag, noe som kan gi utilsiktede naturkonsekvenser. Det er også en fare for at ønsket om raskere utvikling kan øke utredningskravet for tiltakshavere slik at kostnadene øker. Her ser vi altså både **risiko for at raske prosesser kan øke den direkte naturrisikoen, men også at det er overgangsrisiko knyttet til prosesser, utredningskrav mv. Fornybarnæringen vil understreke behovet for dialog og godt samarbeid mellom næring og myndigheter slik at lover, forskrifter og prosesser støtter en utvikling av mer fornybar kraft tilpasset naturen.**

2. På hvilke måter kan deres virksomhet bli påvirket av endringer i naturen og ressursgrunnlaget i Norge eller i andre land? Hva er mest vesentlig, kobling direkte til egen virksomhet eller indirekte via verdikjeder?

Fornybarnæringen, som utnytter naturressurser som vind, vann og sol blir direkte påvirket av klimaendringer gjennom endringer i nedbør og vind. **Klimaendringene øker risikoen for skred, ras, flom, skogbranner, tørke mv som igjen påvirker natursystemer og næringens bruk av disse. Natursystemer som blir mindre robuste som følge at klimaendringer er mer sårbare for endringer som skyldes annen aktivitet, som blant annet produksjon av fornybar energi. Fornybar Norge vil derfor understreke viktigheten av å begrense klimaendringene for å styrke natursystemer og mener at koplingen mellom naturrisiko og klimaendringer må vies plass i Naturrisikoutvalgets rapport.**

Som næring blir vi også konfrontert med **endringer i naturen som skyldes andre endringer enn klima**. Et eksempel på dette er situasjonen for ål og laksebestander. Årsakene til den globale nedgangen for disse bestandene er mange og delvis ukjente. De senere årene har vi også sett en økning i mengden pukkellaks i regulerte vassdrag. Vi erfarer, og har også forståelse for at norsk miljøforvaltning iverksetter tiltak innenfor sitt forvaltningsområde for blant annet disse artene. Samtidig vil vi påpeke at det oppleves frustrerende å motta pålegg om undersøkelser og tiltak for å styrke disse artene samtidig som vi erfarer at andre påvirkere ikke møter samme krav. Dette er vanskelige dilemmaer som bør bli belyst grundigere, og hvor vi etterlyser større forståelse for **at pålagte undersøkelser og tiltak skal være direkte knyttet til og avbøte effekter av endringer forårsaket av aktiviteten**, i dette tilfellet vannkraftproduksjonen.

3. På hvilke områder bør deres virksomhet være forberedt på å møte endringer i myndighetenes regelverk? Hva med andre rammevilkår, inkludert markedsforhold, teknologi og holdningsendringer?

Fornybarnæringen er opptatt av å fremskaffe mer kunnskap om hvordan ulike aktiviteter kan tilpasses naturen best mulig slik at gode løsninger kan tas i bruk. Tap av natur er en stor trussel mot bærekraftig utvikling og utsetter produksjon og distribusjon av fornybar energi for risiko. Vi erfarer at motstanden mot nye kraftverk, både fra vann, vind, havvind og sol, og kraftlinjer er betydelig og at argumentene om å ivareta natur og arealer er sterke. I en tid da konsesjonsprosesser og utbygging burde gått raskere går det derimot saktere. Et sterkere ønske om å bevare natur innebærer slik en økt risiko for at klimamål ikke blir nådd, men er også en næringsmessig risiko for fornybarnæringen. Den økte oppmerksomheten på naturrisiko og ivaretagelse av natur innebærer risiko for at tillatelser ikke blir gitt og at beslutninger blir fattet på feilaktig eller tynt faglig grunnlag. Vi opplever også **overgangsrisiko gjennom usikkerhet for nye regulatoriske og økonomiske rammevilkår**. På denne måten kan naturrisikoen innebære redusert næringsaktivitet, og på sikt lavere produksjon av fornybar energi og dermed økt sannsynlighet for at klimamål ikke blir nådd.

Kravet til omstilling og bedre tilpasning til natur gjelder også anlegg i drift, som møter nye og mer omfattende krav til naturtilpasning, som kan begrense den utslippsfrie kraftproduksjonen. Vannkraften har særlig erfart

myndighetenes økte krav til miljø og natur gjennom prosesser etter Vannforskriften, som gir føringer for sektormyndighetene, og gjennom vilkårsrevisjoner av konsesjoner etter vassdragsreguleringsloven. Dette er også områder hvor vankraftnæringen har bidratt aktivt i utvikling av kunnskapsgrunnlag og hatt tett og god dialog med og gitt innspill til forvaltningspraksis, lover og forskrifter. Dette er også et område hvor næringen har møtt krav om og foretatt miljøbegrunnede endringer.

Havvind er en viktig klima- og energiløsning, som må utvikles på naturens premisser. Stortinget har bedt Regjeringen om å "sikre at utbygging og drift av havvindparker og annen fornybar energiproduksjon på norsk sokkel har vesentlig bedre natur- og miljøregnskap enn tidligere energiprosjekter i Norge. Utbygging og drift skal gjøres på en måte som sikrer svært lav eller positiv samlet naturpåvirkning over tid." (Vedtak 737 fra 10. juni 2022) For å oppnå dette er det behov for **tidlig myndighetsstyrte forundersøkelser/kartlegging av natur, som kan sikre et godt grunnlag** for prekvalifisering/kvalifisering – og senere også konsekvensutredning, konsesjon og utbygging. Dette mener vi vil bidra til å redusere naturrisiko.

Storstilt utbygging av havvind krever gode og effektive prosesser. Det må sikres en lavest mulig naturpåvirkning, og vurdering av naturrisiko må bygges inn i prosessen. Det er mulig å redusere fotavtrykket og arealinngrepet betydelig, med beste praksis på avbøtende tiltak, samtidig som en havvindpark kan gi netto positiv virkning for naturmangfold eller økosystemer, for eksempel ved anleggelse av kunstige rev. Eksempler som avbøtende tiltak som fugleradar, har vist seg å redusere fuglekollisjoner vesentlig. Også bobleplast for støydemping har bidratt vesentlig mot skadelige forstyrrelser i anleggsperioden. Disse er eksempler på innovasjon for å bidra til å redusere naturrisikoen en del, og det er potensiale for å utvikle ytterligere innovative løsninger. Prosessen og tildelingskriterier bør insentivere innovasjon for gode løsninger for naturen.

Samtidig med skjerpede krav om tilpasning møter næringen også økte krav til rapportering. Vi går nå fra frivillig, og dermed relativt tilfeldig bærekraftsrapportering, til rapportering motivert av blant annet krav i Åpenhetsloven og Lov om offentliggjøring av bærekraftsinformasjon i finanssektoren mv. Den siste av disse viser til taksonomiforordningen, som definerer ulike tekniske kriterier for at aktiviteter skal kunne kalles bærekraftige. Utviklingen av disse nye reguleringene stiller krav til bedrifter om ressurskrevende rapportering i tillegg til krav og forventning om høyere prestasjoner på bærekraft. Dette inkluderer hensynet til natur. Fornybar Norge er positiv til taksonomien, men er samtidig opptatt av at **kravene til rapportering og bedre prestasjoner er formålstjenlige og av rett omfang**.

HVORDAN VURDERER OG HÅNDBTERER NORSKE AKTØRER NATURRISIKO

4. Håndterer deres virksomhet naturrisiko i dag? Er dette i så fall formalisert eller håndteres det på annet vis? Hvordan er det i så fall koblet til klimarisiko og andre former for bærekraftsrisiko?

Fornybar kraftproduksjons påvirkning av natur har vært erkjent som et dilemma fra de første vannkraftverkene ble bygget. Reguleringsanleggene endret vannføring og vannstand i elver og vann og påvirket fiskebestander og mulighetene for nærings- og fritidsfiske. For å avbøte disse negative konsekvensene ble det tidlig i vannkraftens historie **innført ulike former for avbøtende tiltak og det er i**

dag lang tradisjon for tett samarbeid mellom næringen forvaltningen og forskningsmiljøer om å fremskaffe kunnskap om virkninger og mulige tiltak. Energi- og miljøforvaltningens hjemmelsgrunnlag for å kunne pålegge undersøkelser og tiltak har gradvis blitt styrket fra 1960- og 70-tallet. Med innføringen av fast revisjonsadgang for vassdragsreguleringskonsesjoner med 30-års intervaller i 1992 og senere presisering av NVEs innkallings- og omgjøringsadgang etter vannressursloven har disse mulighetene fått tydelig formell forankring. **Vannkraften oppleves å være gjennomregulert og energi- og miljømyndighetene har omfattende myndighet og praksis for å stille krav og følge opp med hensyn på natur og miljø.** Når det gjelder risiko for samfunnet og tredjepart har energi- og vassdragsmyndighetene også tett oppfølging og omfattende krav knyttet til dampsikkerhet.

5. Hva slags styringsverktøy og datagrunnlag trenger dere for å vurdere naturrisiko bedre enn i dag? Hva kan myndighetene gjøre for å sette dere bedre i stand til å vurdere naturrisiko?

De senere årene har næringen gått inn med store ressurser i blant annet forskningsprogrammene Cedren og HydroCen, og den **nye kunnskapen gjør at miljøbelastningen fra vannkraften blir lavere** sett i forhold til kraftproduksjonen. En slik utviklingen gjelder også for vindkraft på land og må forventes også for andre nye teknologier.

Samtidig ønsker vi bedre datagrunnlag for å evaluere egen virksomhet i lys av øvrig samfunnsutvikling. **Vi etterlyser bedre metodikk og statistikk** som viser hvilke aktiviteter som har medført og medfører natur- og arealendring. Dette gjelder særlig knyttet til **natur- og arealregnskap**, hvor vi mener at dette vil kunne gi nyttig kunnskap om vesentlige utfordringer og hensiktsmessige tiltak. Næringen er positiv til å kompensere for inngrep i natur, men har ikke en god metode for dette per nå. Dette er veldig krevende, og vi ser ikke enkle løsninger, men tror det er riktig å bevege oss denne retningen. Vi anbefaler at det blir jobbet med et rammeverk, som blant annet bør inneholde kompensasjonsalternativer - kan man restaurere natur et annet sted enn man har inngrep, og kanskje også en annen naturtype? Vi understreker at fornybarnæringen og øvrige næringer og aktiviteter må møte samme type krav. Her vil det også være behov for klargjøring av hvem som er godkjenningmyndighet mv.

Når flere virksomheter nå ønsker å bli på arealnøytrale eller naturpositive innebærer det også en etterspørsel etter en markedsplass for **restaureringsprosjekter**. Vi mener at det kan være behov for en «bank» for kompensasjon. Flere kommuner har allerede satt mål om å være arealnøytrale og i disse kan det allerede være behov for en slik "bank" dersom energiprosjekter skal realiseres.

Vi vil også peke på viktigheten av mer kunnskap om miljøtilpassede vannføringer og vannføringsendringer samtidig med at vi etterlyser en større åpenhet i forvaltningen til å teste ut nye løsninger og ny kunnskap. Slipp av minstevannføring og mer miljøtilpasset drift kan være aktuelt noen plasser for å bedre miljøforholdene. Slike tiltak bør være kunnskapsbaserte og kombineres med relevante fysiske tiltak slik at nytten av manøvreringsendring, som reduserer produksjonen av fornybar energi, gir mest mulig miljønytte.

6. Hva slags dilemmaer møter dere i beslutninger som berører natur og naturrisiko?

Prognoser viser økt behovet for nye kraftlinjer og kraftproduksjon, og dette er en utvikling som er nødvendig for å nå Norges klimamål. Denne utviklingen øker også presset på arealer og natur. **Økt produksjon av fornybar energi, som erstatter kraft fra fossile kilder, er nødvendig for å begrense klimaendringene og vil dermed begrense klimaendringenes påvirkning av natur.** Økt fornybar kraftproduksjon reduserer på den måten naturrisikoen, og vi vil påpeke at dette positive bidraget også fortjener oppmerksomhet. Vannkraftens reguleringsanlegg kan bidra til både reduksjon av flomrisiko og gi sikrere vannforsyning i lange perioder med tørke. Næringen har også stor oppmerksomhet på robuste anlegg som tåler klimaendringer og akutte vær fenomener.

Fornybarnæringens viktigste bidrag for å begrense klimarisiko er gjennom produksjon og tilgjengeliggjøring av utslippsfri kraft, som øker elektrifiseringen og bidrar til å nå klimamål. Næringen har også økt oppmerksomhet på å redusere egne utslipp gjennom bruk av ny teknologi, nye materialer med lavere utslipp, utslippsfrie byggeplasser, økt sirkularitet og lavere utslipp fra transport mv.

Bransjen opplever også forventning om at lokale interesser for mennesker (friluftsliv, utsikt, rekreasjon mv) blir veid tyngre enn rene miljø og naturkrav. Dette må det skilles på når man jobber med naturrisiko.

Det er også verdt å nevne at det finnes eksempler som klarer å kombinere dilemmaene på en god måte. Havvind har potensiale til å forbedre liv under vann siden det blir mindre tråling. Ørsted skal sammen med WWF skal 3D-printe rev for torskebestanden i Kattegat i sammenheng med havvindprosjekt. Målet er at prosjektet skal bidra til å styrke havets økosystem gjennom havvindmølleparken (<https://orsted.dk/baeredygtighed/orsteds-arbejde-med-baeredygtighed/3d-printede-rev-biodiversitet-gendannelse>).

7. Hvilke planer har dere om å ta mer hensyn til naturrisiko? I så fall, hvordan og hvorfor?

Som en næring som påvirker arealer erfarer vi økende oppmerksomhet og forventning om arealnøytral eller arealpositiv utvikling. Vi skal bidra til denne utviklingen og vil fremskaffe ny kunnskap gjennom deltakelse i forskning, konkrete prosjekter og deling av erfaringer. Samtidig ønsker vi bedre datagrunnlag for å evaluere egen virksomhet i lys av øvrig samfunnsutvikling og vi **etterlyser bedre metodikk og statistikk som viser hvilke aktiviteter som har medført og medfører natur- og arealendring.** Bedre natur- og arealregnskap vil gi kunnskap om vesentlige utfordringer og hensiktsmessige tiltak.

Diskusjoner om **naturrestaurering** bør inkludere vurderinger av kostnader og nytte og ha som mål at beslutninger er basert på kunnskap slik at kostnadseffektive løsninger blir valgt. Spørsmål om **kompenserende tiltak** eller off-setting kommer også opp og bør inkluderes, men her er behovet for ny kunnskap enda større.

Energi Norge (som fra januar 2023 utgjør en del av Fornybar Norge) fikk i 2022 gjennomført en [vesentlighetsanalyse for fornybarnæringen](#), som identifiserer både utfordringer, muligheter og mulige tiltak. Rapporten angir retning for Fornybar Norges videre arbeid.

I 2022 fikk vi også utarbeidet rapporten [Vindkraft i Norge – God praksis i miljøhåndtering](#) som presenterer eksempler på ulike miljøtilpasninger og -tiltak som er gjennomført for å gjøre vindkraftprosjekter bedre miljøtilpasset. Rapporten er ment å være til inspirasjon for forvaltning og utbyggere.

SUPPLERENDE DOKUMENTASJON

8. Har dere dokumentasjon som kan være relevant for utvalget?

* Vindkraft i Norge – God praksis i miljøhåndtering,

<https://www.fornybarnorge.no/publikasjoner/rapport/2022/vindkraft-i-norge---god-praksis-i-miljohandtering/>

* Verdien av vassdragsreguleringer for reduksjon av flomskader;

<https://www.fornybarnorge.no/contentassets/368e1425713a4c3a8a47fce6dd86dffe/flomrapport-22-03-2018.pdf>

Vennlig hilsen

Fornybar Norge

Vegard Pettersen

Næringspolitisk rådgiver